Personería
Distrital de Medellín

Concejo
Distrital de Medellín

202620002556
Fecha: 28/08/2026 15:17 Anexos: 0
Asunto: PROYECTOS DE ACUERDO
Remitente: Personería Distrital
Destinatario: COMISIÓN PRIMERA
Radicador: Yuly Alejandra Pulgarín Peláez

Medellín, 27 de agosto de 2026

Honorable Concejal
ANDRÉS FELIPE RODRÍGUEZ PUERTA
Concejo de Medellín
Ciudad

Asunto: Concepto sobre la viabilidad jurídica del Proyecto de Acuerdo 103 de 2026 "Por medio del cual se adoptan lineamientos de política pública, instrumentos de financiación y autorizaciones tributarias para la implementación de la Ley 2044 de 2020 y la Ley 1561 de 2012 en el Distrito de Medellín, para la legalización de asentamientos humanos irregulares y la formalización de la propiedad, en articulación con el Plan de Ordenamiento Territorial y el Marco Fiscal de Mediano Plazo"

Atento saludo,

En atención a la solicitud presentada bajo el radicado interno 2026-000-000-000-18868-RE del 25 de agosto de 2026, procede esta Agencia del Ministerio Público a emitir concepto respecto al Proyecto de Acuerdo número 102 de 2026 "*Por medio del cual se adoptan lineamientos de política pública, instrumentos de financiación y autorizaciones tributarias para la implementación de la Ley 2044 de 2020 y la Ley 1561 de 2012 en el Distrito de Medellín, para la legalización de asentamientos humanos irregulares y la formalización de la propiedad, en articulación con el Plan de Ordenamiento Territorial y el Marco Fiscal de Mediano Plazo*", en los siguientes términos:

OBJETO DEL CONCEPTO

En ejercicio de la función de vigilancia preventiva de la guarda del ordenamiento jurídico y de los intereses generales, se realiza el análisis jurídico del Proyecto de Acuerdo No. 103 de 2026, cuyo propósito consiste en establecer lineamientos de política pública, mecanismos de financiación y determinadas medidas tributarias dirigidas a la implementación distrital de la Ley 2044 de 2020 y de la Ley 1561 de 2012, en materia de saneamiento predial, legalización de asentamientos humanos informales y formalización de la propiedad.

El análisis comprende la constitucionalidad, competencia, legalidad, normativa nacional aplicable, jurisprudencia relevante, pertinencia y conveniencia, así como la

Personería Distrital de Medellín

identificación de los aspectos del articulado que, a juicio de esta Personería, requieren modificación o precisión antes de su eventual aprobación.

Debe advertirse que el proyecto no se limita a formular lineamientos generales. Contiene disposiciones que crean subsidios, establecen mecanismos de financiación, regulan una modalidad de extinción de obligaciones tributarias mediante dación en pago, regulan aspectos relacionados con expropiación, habilitan operadores privados, crean mecanismos fiduciarios y establecen obligaciones concretas para distintas dependencias distritales.

Por ello, su examen debe efectuarse con especial rigor respecto de los principios de reserva legal, distribución constitucional de competencias, legalidad tributaria, sostenibilidad fiscal, igualdad, debido proceso, protección del derecho de propiedad y separación funcional entre Concejo y Alcalde.

II. CONSTITUCIONALIDAD

2.1. Finalidad constitucional del proyecto

La finalidad general perseguida por la iniciativa resulta compatible con varios mandatos constitucionales.

El proyecto busca enfrentar situaciones de informalidad en la tenencia y propiedad de la tierra, facilitar procesos de titulación y legalización, mejorar las condiciones de habitabilidad y prevenir la consolidación de nuevos asentamientos informales.

Estas finalidades guardan relación con:

- el principio de Estado Social de Derecho;
- los fines esenciales del Estado;
- el derecho a la igualdad material;
- el derecho a una vivienda digna;
- la función social y ecológica de la propiedad;
- la promoción del acceso a la propiedad;
- la función administrativa;
- la autonomía territorial;
- la planeación;
- la protección del espacio público y el ordenamiento territorial.

La Ley 2044 de 2020 precisamente tiene por objeto sanear la propiedad de asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios, incluyendo bienes baldíos

urbanos, bienes fiscales titulables y determinados predios de propiedad privada, así como titular predios de uso público a favor de entidades territoriales.

La Corte Constitucional declaró exequibles, por el cargo analizado, varias de las disposiciones centrales de la Ley 2044 de 2020 mediante la Sentencia C-085 de 2022.

Por tanto, la finalidad material del proyecto es constitucionalmente legítima.

2.2. Principio de separación funcional

El principal problema constitucional no se encuentra en el objetivo perseguido, sino en la forma como algunas disposiciones pretenden materializarlo.

Los artículos 313 y 315 de la Constitución distribuyen las competencias entre el Concejo y el Alcalde. Al Concejo corresponde, entre otras funciones, reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios, adoptar determinados planes y programas, votar tributos y gastos locales, dictar normas presupuestales, reglamentar los usos del suelo y ejercer control político. Al Alcalde corresponde dirigir la acción administrativa y asegurar el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo de la administración.

La jurisprudencia constitucional ha reiterado que Concejo y Alcalde tienen órbitas funcionales diferenciadas y que, aunque deben actuar armónicamente, ninguno puede desplazar las competencias constitucionales del otro.

En este sentido, el proyecto acertadamente intenta reservar al Alcalde la reglamentación operativa. Sin embargo, algunos artículos todavía contienen verdaderas órdenes administrativas y decisiones de ejecución que exceden la función normativa del Concejo.

Particularmente deben revisarse los artículos 5, 6, 7, 8, 10, 25, 26, 28, 29, 30 y 33.

III. COMPETENCIA

3.1. Competencia general del Concejo Distrital

El Concejo Distrital tiene competencia para expedir normas de carácter general relacionadas con los asuntos de interés distrital, ordenar políticas públicas locales dentro del marco constitucional y legal, reglamentar materias propias de su competencia, establecer tributos distritales de conformidad con la Constitución y la ley y ejercer control político.

Personería
Distrital de Medellín

El artículo 71 de la Ley 136 de 1994 establece, como regla general, que los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por concejales y alcaldes, entre otros sujetos legitimados.

En consecuencia, el hecho de que el proyecto sea de iniciativa de un concejal no genera, por sí mismo, un vicio de iniciativa.

No obstante, deben distinguirse los contenidos propios de la competencia normativa del Concejo de aquellos que corresponden a la dirección administrativa del Alcalde.

3.2. Artículos 5 y 6: comité y reglamentación

El artículo 5 dispone "facultar e instar" al Alcalde para poner en funcionamiento una instancia de coordinación interinstitucional, mientras que el artículo 6 lo "exhorta" a reglamentar procedimientos técnico-administrativos.

La intención de preservar la competencia administrativa del Alcalde es adecuada. Sin embargo, resulta jurídicamente inconveniente que el Concejo utilice una fórmula de "facultamiento" para permitir al Alcalde realizar funciones que constitucionalmente ya le corresponden.

El Alcalde tiene competencia constitucional para dirigir la acción administrativa y organizar la ejecución de las políticas públicas dentro de la estructura existente.

Por ello, se recomienda sustituir expresiones como "facultar" por fórmulas de lineamiento, coordinación o exhortación, dejando expresamente establecido que la organización, composición y funcionamiento de la instancia serán determinados por el Alcalde dentro de sus competencias.

3.3. Artículo 7 y asignación de funciones

El artículo 7 dispone que el Distrito, "a través del Departamento Administrativo de Planeación", continuará y priorizará procesos de legalización.

La obligación legal de iniciar procesos de legalización y regularización urbanística sí encuentra fundamento en el artículo 17 de la Ley 2044 de 2020. Sin embargo, el Acuerdo no debería reasignar o imponer funciones específicas a dependencias que ya tienen atribuciones determinadas en el ordenamiento distrital.

Personería
-Distrital de Medellín

La redacción debería limitarse a establecer que la Administración desarrollará las actuaciones de conformidad con las competencias legal y reglamentariamente atribuidas a cada dependencia.

3.4. Artículos 28 a 30: operadores privados

Estos artículos requieren una revisión particularmente cuidadosa. Una cosa es permitir que particulares actúen como apoderados o gestores de los beneficiarios, lo cual puede corresponder al ejercicio de actividades privadas de representación, y otra muy distinta es atribuirles funciones administrativas o permitir que sus actuaciones sustituyan las competencias de las autoridades distritales.

El artículo 28 señala que el ISVIMED habilitará un registro de operadores privados. Debe precisarse que dicha habilitación:

- no implica delegación de funciones públicas salvo que exista fundamento legal;
- no convierte a los operadores en autoridades administrativas;
- no permite sustituir las competencias del Distrito;
- debe respetar los principios de igualdad, transparencia, selección objetiva cuando exista contratación pública y protección de datos personales;
- debe sujetarse al régimen contractual correspondiente cuando el Distrito contrate con dichos operadores.

El artículo 29, por su parte, establece un "fast-track" para operadores que acrediten acuerdos con propietarios originales.

Esta disposición presenta un riesgo constitucional mayor, pues la sola existencia de un acuerdo privado con el propietario no puede convertirse automáticamente en criterio para alterar los términos legales de los procedimientos administrativos, desplazar el orden de atención de otros beneficiarios o conceder ventajas que no tengan fundamento objetivo y razonable.

Se recomienda eliminar el concepto de "trámite preferente" en los términos actuales o establecer criterios objetivos, generales, transparentes y legalmente sustentados de priorización, aplicables a todos los interesados en igualdad de condiciones.

Personería
Distrital de Medellín

IV. LEGALIDAD

4.1. Ley 2044 de 2020 y Decreto 523 de 2021

La Ley 2044 constituye el eje jurídico central de la iniciativa. La norma establece procedimientos para saneamiento de predios, titulación, legalización urbanística, declaratoria de espacio público y expropiación en determinados supuestos.

El Decreto 523 de 2021 modificó el Decreto 1077 de 2015 en materia de saneamiento predial y transferencia de bienes fiscales, incluyendo la cesión a título gratuito y enajenación de bienes fiscales ocupados ilegalmente. En consecuencia, es jurídicamente viable que el Distrito adopte medidas de articulación para implementar ese régimen, siempre que no pretenda modificar mediante acuerdo distrital los procedimientos establecidos por normas nacionales.

4.2. Artículo 9: fecha de corte incorrectamente formulada

El artículo 9 del proyecto señala que los asentamientos constituidos después del 30 de julio de 2020 no serán susceptibles de los instrumentos de titulación y legalización.

La Ley 2044 no utiliza esa regla temporal en esos términos. Su artículo 32 establece que la ley aplica a asentamientos que, al momento de su entrada en vigencia, pudieran acreditar posesión superior a diez años, y señala que no aplica a nuevos asentamientos ilegales. Por tanto, la redacción del proyecto puede inducir a una interpretación incorrecta.

Debe corregirse el artículo 9 para remitir directamente a los presupuestos temporales establecidos en el artículo 32 de la Ley 2044 de 2020, sin establecer una fecha autónoma de corte.

V. DACIÓN EN PAGO Y RÉGIMEN TRIBUTARIO

5.1. Competencia del Concejo

El artículo 13 del proyecto de acuerdo autoriza la utilización de la dación en pago para extinguir obligaciones por concepto de impuesto predial. La medida, en principio, puede ser objeto de regulación distrital.

El artículo 93 de la Ley 136 de 1994 reconoce al Concejo competencia para establecer, reformar o eliminar tributos de conformidad con la ley. Además, la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda ha sostenido que la dación en pago como

Personería
Distrital de Medellín

forma de extinguir obligaciones tributarias territoriales requiere regulación por parte de la corporación pública territorial mediante acuerdo u ordenanza.

Por consiguiente, la figura no es jurídicamente improcedente en sí misma.

5.2. Artículo 14: remanente a favor del propietario

El numeral 4 del artículo 14 del proyecto establece que, si el valor del inmueble supera la deuda tributaria, "*la diferencia constituye un remanente a favor del propietario*". Esta disposición requiere mayor fundamentación jurídica y presupuestal.

La naturaleza de la dación en pago implica que el bien se recibe para extinguir una obligación hasta el valor aceptado por la Administración. En modelos de regulación tributaria territorial, la regla general es que la obligación se extingue hasta el valor por el cual se acepta el bien, permaneciendo los saldos pendientes sujetos al cobro. El reconocimiento automático de un remanente podría transformar la operación en una adquisición onerosa de un inmueble por parte del Distrito, generando una obligación de pago adicional que debe contar con soporte presupuestal, procedimiento de adquisición y justificación de conveniencia.

Se recomienda suprimir el numeral 4 o modificarlo de manera que el valor del bien aceptado no exceda el monto de la obligación, salvo que exista una decisión expresa y jurídicamente sustentada de adquisición del inmueble mediante un negocio jurídico diferente.

VI. EXPROPIACIÓN E INDEMNIZACIÓN

7.1. Artículos 19 y 20

El artículo 19 encuentra fundamento en el artículo 8 de la Ley 2044 de 2020, que permite obtener la propiedad mediante expropiación administrativa en los supuestos allí previstos. Igualmente, el artículo 58 de la Ley 388 de 1997 reconoce como motivo de utilidad pública la adquisición de inmuebles destinada, entre otros fines, a la legalización de títulos y asentamientos humanos.

Hasta este punto, el proyecto se encuentra jurídicamente encaminado.

Personería
Distrital de Medellín

7.2. El problema central del artículo 20

El artículo 20 del proyecto establece que: "El valor de la indemnización del predio será equivalente al diez por ciento (10%) del valor comercial". Esta formulación no resulta jurídicamente adecuada.

El artículo 19 de la Ley 2044 establece el 10 %, pero la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-020 de 2023, condicionó la interpretación de esa regla. El 10 % constituye el valor de la oferta que debe formular la entidad en el acto administrativo que determina el carácter administrativo de la expropiación, sin impedir que el propietario o sus herederos acrediten tener derecho a un mayor valor.

La indemnización debe consultar los intereses de la comunidad y del afectado. Por tanto, el proyecto no puede convertir el 10 % en una indemnización definitiva, inmodificable o máxima.

Se recomienda revisar con detenimiento.

Recomendación

El artículo 20 debería señalar que el 10 % corresponde a la oferta inicial en los términos de la Ley 2044 y de la Sentencia C-020 de 2023, sin perjuicio de los derechos del propietario a controvertir el precio indemnizatorio y acreditar un mayor valor conforme al procedimiento de expropiación previsto en la Ley 388 de 1997. La Ley 388 dispone que el precio indemnizatorio se incorpora al acto administrativo de expropiación y regula específicamente su determinación y pago.

VII. ARTÍCULO 21: EXTINCIÓN DE DEUDAS PREDIALES EN LA EXPROPIACIÓN

El artículo 21 dispone que, si el propietario acepta voluntariamente el pago del 10 %, dicho acto extinguirá la deuda acumulada de impuesto predial. Esta disposición debe revisarse cuidadosamente.

La indemnización por expropiación y la obligación tributaria son relaciones jurídicas diferentes. El proyecto no puede establecer una especie de compensación automática entre ambas obligaciones sin una regulación suficiente sobre:

- la naturaleza de la extinción;
- su fundamento legal;
- el valor máximo;
- el procedimiento;

Personería
Distrital de Medellín

- la determinación de intereses y sanciones;
- la contabilización;
- la protección del patrimonio público.

La extinción de obligaciones tributarias mediante mecanismos distintos del pago en dinero requiere regulación expresa y condiciones claras. Por ello, se recomienda separar conceptualmente la expropiación de la dación en pago, evitando que la aceptación de la indemnización implique automáticamente la extinción de obligaciones tributarias.

VIII. IMPACTO FISCAL Y MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

Este componente constituye uno de los aspectos que requiere a criterio de este ministerio público mayor fortalecimiento. El proyecto de acuerdo crea o autoriza:

- un subsidio de gestión;
- un subsidio distrital de formalización;
- gastos técnicos y jurídicos;
- posibles honorarios de operadores;
- mecanismos fiduciarios;
- eventuales costos de expropiación;
- posibles costos notariales y registrales;
- líneas de crédito;
- infraestructura tecnológica;
- mecanismos de seguimiento;
- eventuales obligaciones de adquisición o recepción de bienes.

La sola afirmación de que el proyecto "*no genera gasto recurrente nuevo*" no resulta suficiente. El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 exige que los proyectos de acuerdo que ordenen gasto o concedan beneficios tributarios hagan explícito su impacto fiscal y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

La jurisprudencia constitucional ha reiterado que el análisis debe considerar, como mínimo, el costo fiscal, la fuente de financiación y la compatibilidad con el MFMP. En este caso, la exposición de motivos presenta argumentos generales sobre los beneficios esperados del proyecto; sin embargo, no incorpora un análisis suficiente del impacto fiscal de las medidas que propone, ni una cuantificación de los costos, las fuentes de financiación y los efectos presupuestales derivados de su implementación.

En consecuencia, no se evidencia el cumplimiento integral de las exigencias previstas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que impone la obligación de evaluar la

Personería
Distrital de Medellín

compatibilidad de los proyectos que ordenan gasto o conceden beneficios tributarios con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Por ello, esta Personería considera necesario que, previo a la aprobación definitiva del proyecto, la Secretaría de Hacienda emita un concepto técnico que determine su impacto fiscal y su consistencia con el MFMP, en los términos desarrollados por la Corte Constitucional.

IX. ARTÍCULO 24: CREACIÓN DEL SUBSIDIO DISTRITAL

El articulo 24 crea un subsidio de hasta tres SMMLV para determinados hogares y de hasta un SMMLV para otros. Esta medida constituye una decisión de política pública con impacto fiscal directo.

Aunque el Concejo puede adoptar políticas y autorizar gastos locales dentro del marco constitucional y presupuestal, la creación de un subsidio no puede quedar desligada de:

- apropiación presupuestal;
- criterios de focalización;
- población potencial;
- criterios de elegibilidad;
- fuente de financiación;
- sostenibilidad fiscal;
- articulación con el Plan de Desarrollo;
- reglas de asignación.

Debe incorporarse expresamente una cláusula que establezca que la asignación estará condicionada a la disponibilidad presupuestal y a la incorporación de los recursos correspondientes en el presupuesto distrital.

X. ARTÍCULO 26: PATRIMONIOS AUTÓNOMOS

La autorización al Alcalde y al ISVIMED para constituir patrimonios autónomos no resulta, en abstracto, incompatible con el ordenamiento. No obstante, la constitución de un patrimonio autónomo implica una actuación contractual y presupuestal concreta.

El proyecto no debe entenderse como autorización para desconocer las reglas de contratación pública, presupuesto, selección del fiduciario, estudios previos, apropiaciones y controles fiscales. Por ello, se recomienda incorporar una cláusula según la cual la constitución de estos vehículos estará sometida a las normas presupuestales, contractuales, fiscales y de control aplicables.

Personería
Distrital de Medellín

XI. CONTROL POLÍTICO Y CONTROL FISCAL

El artículo 32, que ordena la presentación de un informe anual al Concejo, es jurídicamente procedente y se encuentra relacionado con las funciones constitucionales de control político. El artículo 313 constitucional reconoce al Concejo la función de ejercer control sobre la administración.

En cuanto al artículo 33, debe distinguirse entre:

- control fiscal externo, a cargo de la Contraloría;
- control interno, a cargo de la estructura institucional de control interno.

La disposición puede mantenerse como lineamiento de seguimiento, pero no debe interpretarse como una orden del Concejo que modifique las competencias legalmente asignadas a la Contraloría o a las oficinas de control interno.

XII. UNIDAD DE MATERIA

El proyecto reúne política pública; formalización predial, expropiación, tributación, subsidios, financiación, fiducia, operadores privados, crédito, tecnología y control. No obstante, existe un hilo conductor identificable: la implementación distrital de los mecanismos de saneamiento y formalización previstos en las Leyes 2044 de 2020 y 1561 de 2012.

Por ello, no se advierte, en principio, ruptura manifiesta de la unidad de materia, siempre que los instrumentos financieros, tributarios y administrativos se mantengan claramente vinculados con ese propósito.

La Ley 136 exige que los proyectos de acuerdo se refieran a una misma materia.

XIII. LEYES NACIONALES RELEVANTES

Para la revisión integral del proyecto resultan especialmente relevantes:

Constitución Política: Artículos 1, 2, 13, 51, 58, 60, 209, 287, 313, 315, 338, 339, 345 y 365.

Ley 9 de 1989 Régimen de reforma urbana y antecedentes de los instrumentos de adquisición y expropiación.

Personería
Distrital de Medellín

Ley 136 de 1994 Organización y funcionamiento de los municipios, competencia de los concejos, iniciativa y trámite de acuerdos.

Ley 152 de 1994 Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Ley 388 de 1997 Ordenamiento territorial, instrumentos de gestión del suelo, utilidad pública y expropiación.

Ley 1561 de 2012 Proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica. La ley continúa vigente.

Ley 819 de 2003 Responsabilidad y transparencia fiscal, especialmente artículo 7 sobre impacto fiscal.

Ley 1001 de 2005 Titulación de bienes fiscales ocupados con vivienda de interés social.

Ley 1450 de 2011 Normas relacionadas con formación y actualización catastral y el límite del 60 % del avalúo catastral frente al valor comercial.

Ley 1848 de 2017 Formalización de viviendas y reconocimiento de edificaciones.

Ley 2044 de 2020 Norma principal del proyecto.

Ley 2079 de 2021 Modificó, entre otras materias, aspectos relacionados con los motivos de utilidad pública de la Ley 388 y reconocimiento de edificaciones.

Decreto 1077 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda.

Decreto 523 de 2021 Reglamentación del saneamiento predial y transferencia de bienes fiscales.

XIV. JURISPRUDENCIA RELEVANTE

16.1. Sentencia C-085 de 2022 Es fundamental para el proyecto porque examinó la constitucionalidad de varios artículos de la Ley 2044 de 2020. La Corte declaró exequibles, por el cargo analizado, los artículos 1, 8, 16, 17, 19, 26, 31 y 32 de dicha ley.

Esta providencia constituye el principal referente constitucional sobre la finalidad y estructura de la Ley 2044.

Personería
Distrital de Medellín

16.2. Sentencia C-020 de 2023 Es **indispensable** para corregir el artículo 20 del proyecto. La Corte condicionó la regla del 10 % prevista para la indemnización, estableciendo que ese porcentaje corresponde al valor de la oferta inicial, sin impedir que el propietario o sus herederos acrediten un mayor valor y que la indemnización consulte los intereses de la comunidad y del afectado.

16.3. Sentencia C-502 de 2007 Relevante para el análisis del impacto fiscal. La Corte explicó el alcance del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y su finalidad de racionalización de la actividad normativa frente a los efectos fiscales.

16.4. Sentencia C-161 de 2024 Reitera que el análisis de impacto fiscal es un mandato general para los proyectos que ordenen gasto, concedan beneficios tributarios o reduzcan ingresos, y que debe relacionarse con el costo fiscal, las fuentes de financiación y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

XV. PERTINENCIA Y CONVENIENCIA

Desde la perspectiva de política pública, el proyecto aborda una problemática real y jurídicamente reconocida. La informalidad en la ocupación del suelo genera consecuencias relacionadas con:

- inseguridad jurídica de la propiedad;
- dificultades de acceso al crédito;
- déficit de vivienda;
- dificultades de planificación urbana;
- dificultades de provisión de infraestructura;
- problemas de espacio público;
- riesgos de ocupación de zonas no aptas;
- dificultades de actualización catastral;
- incremento de conflictos sobre la propiedad.

La Ley 2044 precisamente establece la obligación de iniciar procesos de legalización y regularización urbanística, y permite articular estos procesos con programas de mejoramiento integral de barrios.

Desde esta perspectiva, el proyecto es pertinente y responde a una finalidad de interés general. Sin embargo, la conveniencia de una iniciativa no subsana eventuales problemas de legalidad.

Personería
Distrital de Medellín

En particular, la Personería considera necesario que antes de su aprobación se realicen ajustes pertinentes.

XVI. CONCLUSIÓN

Luego del análisis integral del Proyecto de Acuerdo No. 103 de 2026, esta Personería considera que la finalidad general de la iniciativa es constitucionalmente legítima, legalmente pertinente y conveniente para el Distrito, en cuanto busca implementar las Leyes 2044 de 2020 y 1561 de 2012 y atender una problemática relacionada con la informalidad de la propiedad y los asentamientos humanos. No obstante, el proyecto, en su redacción actual, no se considera jurídicamente viable para su aprobación sin ajustes sustanciales.

La conclusión se fundamenta principalmente en las siguientes observaciones, las cuales fueron abordadas a lo largo del presente concepto:

1. Expropiación e indemnización El artículo 20 debe modificarse de manera obligatoria para adecuarlo a la Sentencia C-020 de 2023. El 10 % no puede presentarse como indemnización definitiva, sino como oferta en los términos establecidos por la Ley 2044 y la jurisprudencia constitucional.

2. Fecha de corte del artículo 9 Debe corregirse la referencia al 30 de julio de 2020, pues la Ley 2044 establece como presupuesto temporal la posesión superior a diez años a la entrada en vigencia de la ley y excluye los nuevos asentamientos.

3. Impacto fiscal Debe fortalecerse sustancialmente el análisis de impacto fiscal, especialmente porque el proyecto crea subsidios, mecanismos de financiación, instrumentos fiduciarios y potenciales obligaciones de gasto. El análisis debe guardar correspondencia con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y el MFMP.

4. Dación en pago La figura puede ser jurídicamente implementada mediante acuerdo distrital; sin embargo, deben precisarse sus efectos, límites y procedimiento. La regulación debe evitar que la dación se transforme en una adquisición automática de inmuebles por valores superiores a las obligaciones tributarias.

5. Extinción de obligaciones tributarias en la expropiación El artículo 21 debe ser revisado, pues no resulta jurídicamente adecuado equiparar automáticamente el pago de una indemnización expropiatoria con la extinción de obligaciones tributarias.

Personería
Distrital de Medellín

6. Operadores privados Los artículos 28 y 29 deben ser reformulados para impedir que particulares terminen ejerciendo funciones administrativas sin fundamento legal y para garantizar igualdad, transparencia y debido proceso.

7. Trámite preferente El "fast-track" del artículo 29 debe contar con criterios objetivos y generales que permitan justificar constitucionalmente cualquier priorización.

8. Competencias del Alcalde Los artículos 5, 6, 7, 8, 10, 25, 26, 28, 30 y 33 deben ser revisados para evitar que el Concejo termine ejerciendo funciones de dirección administrativa que corresponden al Alcalde conforme al artículo 315 constitucional.

9. Depuración contable Debe revisarse la referencia al artículo 355 de la Ley 1819 de 2016 como fundamento para nuevas actuaciones de depuración, teniendo en cuenta que el término específico establecido por dicha disposición ya concluyó.

CONCEPTO FINAL

La Personería Distrital de Medellín considera que no existen razones para cuestionar la finalidad constitucional y legal del proyecto, ni la competencia general del Concejo Distrital para establecer lineamientos de política pública y regular los aspectos tributarios que se encuentren dentro de sus atribuciones.

Sin embargo, la aprobación del proyecto en su texto actual implicaría riesgos jurídicos relevantes, especialmente en materia de expropiación, indemnización, impacto fiscal, dación en pago, competencias administrativas, avalúos y participación de particulares.

En consecuencia, se recomienda que, antes de la aprobación definitiva, el Concejo Distrital solicite a la Administración Distrital, particularmente al Departamento Administrativo de Planeación, ISVIMED y Secretaría de Hacienda, concepto técnico y financiero sobre las disposiciones de su competencia y que se incorporen al proyecto las modificaciones señaladas en el presente concepto.

Una vez efectuados dichos ajustes, y siempre que se acredite la compatibilidad fiscal de la iniciativa con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y se adecúe el articulado a la Ley 2044 de 2020, Ley 388 de 1997, Ley 819 de 2003 y a la jurisprudencia constitucional aplicable, el proyecto podría continuar su trámite ante el Concejo Distrital.

En los anteriores términos se ha dado contestación a su consulta, no sin antes manifestarle que los efectos del presente pronunciamiento son los descritos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

Personería
Distrital de Medellín

Administrativo (Ley 1437 DE 2011) y, por tanto, no debe constituirse en criterio de interpretación o motivación para el destinatario del mismo, ni compromete la responsabilidad de la Personería Distrital de Medellín.

Atentamente,

Esteban Garcés N.
ESTEBAN GARCÉS NARANJO
Personero Auxiliar (E), con asignación de funciones de Personero Distrital de Medellín

Responsable:	Nombre y cargo	Firma
Proyectó:	Sindy Castaño Ch.	
Revisó y aprobó:	Jhon Ríos García	